

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny (przekształcenie)**

COM(2012) 64 final – 2012/0027 (COD)

(2012/C 229/13)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Rada, w dniu 7 marca 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 13 marca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 33, 114 i 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny (przekształcenie)*

COM(2012) 64 final – 2012/0027 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2012 r.

Na 481. sesji plenarnej w dniach 23–24 maja 2012 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 3 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet jest zdania, że skutecznie funkcjonująca unia celna stanowi konieczny warunek integracji europejskiej dzięki zapewnieniu swobodnego, bezpiecznego i przejrzystego przepływu towarów, maksymalnej ochrony konsumentów i środowiska, oraz dzięki skutecznej i prowadzonej w jednolity sposób walce z oszustwami i podrabianiem na całym obszarze Unii.

1.2 Komitet apeluje zatem o realizowanie spójnej polityki celnej, opartej na jednolitych procedurach – aktualnych, przejrzystych, skutecznych i uproszczonych – która mogłaby przyczynić się do zwiększenia gospodarczej konkurencyjności Unii Europejskiej w skali światowej i umożliwić ochronę własności intelektualnej oraz praw i bezpieczeństwa europejskich przedsiębiorstw i konsumentów.

1.3 Z tego punktu widzenia Komitet pozytywnie ocenia przyjęcie przez Komisję Europejską wniosku dotyczącego rozporządzenia stanowiącego przekształcenie rozporządzenia (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. i apeluje o ustanowienie konkretnych terminów i zastosowanie jednolitych interpretacji oraz o wprowadzenie szczegółowych informacji i kompleksowych szkoleń, poza odpowiednimi zasobami finansowymi przyznawanymi na szczeblu krajowym i unijnym.

1.4 EKES jednoznacznie popiera **dostosowanie** przepisów kodeksu **do postanowień Traktatu z Lizbony** w zakresie przekazywania uprawnień i nadawania uprawnień wykonawczych z zachowaniem odpowiedniej równowagi między Parlamentem a Radą, przy czym obie te instytucje powinny działać na tym samym poziomie w kwestii aktów delegowanych.

1.5 Komitet uznaje za równie potrzebne i istotne wprowadzenie **środków modernizacyjnych, takich jak uproszczenie**

**przepisów celnych**, oraz ukończenie procesu **interoperacyjnej informatyzacji** organów celnych, co ma na celu usprawnienie praktyk handlowych i zwiększenie koordynacji zapobiegania i ścigania.

1.6 EKES obawia się powstania **ewentualnych różnic w krajowych interpretacjach** unijnych przepisów celnych, ponieważ różnice te stanowiłyby poważne biurokratyczne utrudnienie dla przedsiębiorstw, zwłaszcza tych mniejszych, co z kolei odbiłoby się negatywnie na konkurencyjności Europy.

1.7 W tym kontekście EKES zdecydowanie popiera stosowanie procedury **odprawy scentralizowanej**, realizowanej za pomocą odpowiednich systemów elektronicznych, systematyczne wykorzystywanie ujednoliconych metod pracy, **modelowanie procesów operacyjnych**, rozpowszechnianie wszystkich inicjatyw dotyczących odprawy elektronicznej oraz utworzenie w ramach eksperymentu europejskiej zadaniowej grupy szybkiego reagowania, z myślą o przyjmowaniu innowacyjnych procesów.

1.8 Komitet dopuszcza **możliwość późniejszego wprowadzenia** kodeksu, aby wydłużyć czas na opracowanie zharmonizowanych systemów elektronicznych i organizacyjne usprawnienie procedur celnych na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, lecz przede wszystkim aby można było **właściwie informować i edukować zasoby ludzkie** i tym samym stworzyć warunki sprzyjające handlowi międzynarodowemu i szybkiemu przepływowi osób i towarów.

1.9 Zdaniem EKES-u niezbędne jest **zacieśnienie współpracy** między administracją celną, organami nadzorującymi rynek, służbami Komisji i agencjami europejskimi w celu ściślejszego kontrolowania jakości towarów przewożonych przez granice.

1.10 Komitet podkreśla konieczność podniesienia jakości usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców i innych zainteresowanych stron oraz zaleca Komisji, aby przez zapewnienie konkretnych korzyści i uproszczonych procedur zachęcała przedsiębiorców do ubiegania się o przyznanie **statusu upoważnionego przedsiębiorcy**.

1.11 Komitet podkreśla, że należy zapewnić odpowiednie informacje i edukację dla urzędników celnych, przedsiębiorców i agencji celnych, dzięki czemu będzie można jednolicie stosować i interpretować przepisy oraz skuteczniej chronić konsumentów; ma temu służyć także rozwój działalności **katedry Jeana Monneta w dziedzinie europejskiego prawa celnego**, w ścisłej współpracy z uniwersytetami i ośrodkami naukowymi z całej Europy.

1.12 Komitet jest przekonany o konieczności wykorzystania możliwości i potencjału poszczególnych państw członkowskich w celu utworzenia **europejskiej wyższej szkoły edukacji celnej**, aby móc promować prestiż zawodów w sektorze celnym, a z czasem także doprowadzić do powstania **jednolitego europejskiego organu celnego**.

## 2. Obecny kontekst

2.1 Organy celne odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa i ochrony, a także w ochronie konsumentów i środowiska, zapewnianiu zintegrowanego systemu pobierania opłat, zaostrzeniu walki z oszustwami i korupcją oraz zapewnianiu poszanowania prawa własności intelektualnej. Przywóz do Unii Europejskiej towarów podrobionych stanowi stratę w dochodach, naruszenie praw własności intelektualnej, nie mówiąc o poważnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa i zdrowia europejskich konsumentów.

2.2 Przepisy obowiązującego do dziś wspólnotowego kodeksu celnego z 1992 r. stosuje się za pomocą procedur opartych często na dokumentach papierowych, mimo że jakiś czas temu wprowadzono elektroniczny system odprawy w formie krajowych systemów informatycznych, nie ustanowiwszy jednak europejskiego obowiązku korzystania z tego systemu.

2.3 Z biegiem czasu wzrosła rola organów celnych, na skutek rozwoju handlu oraz innych czynników związanych z bezpieczeństwem produktów i nowymi technologiami informatycznymi, które zwiększyły konkurencyjność rynku wewnętrznego, m.in. dzięki zmianom wprowadzonym do Traktatu z Lizbony.

2.4 W 2008 r. wprowadzono zmodernizowany kodeks celny<sup>(1)</sup>, aby uwzględnić coraz intensywniejszy handel, nowe metody zarządzania ryzykiem, ochronę i bezpieczeństwo legalnego handlu oraz aby stworzyć wspólne środowisko informacyjne dla organów celnych i sektora handlu.

2.5 Przepisy zmodernizowanego kodeksu celnego weszły już w życie, ale żeby były rzeczywiście stosowane, niezbędne są przepisy wykonawcze, które mają zostać opracowane do dnia 24 czerwca 2013 r. Terminu tego jednak nie można dochować

ze względów technicznych i praktycznych, z uwagi na złożoność aspektów prawnych, informatycznych i operacyjnych.

2.6 EKES sygnalizował już w opiniach dotyczących tych kwestii, że terminy te wyznaczono z pewnym optymizmem<sup>(2)</sup>, i podkreślił, że „brak rozporządzenia wykonawczego, którego sporządzenie należy zresztą do kompetencji Komisji, pozostawia obecnie miejsce na obawy dotyczące różnych zasad”<sup>(3)</sup>. Mimo to jest nadal zdania, że „unia celna, która zainicjowała integrację gospodarczą Europy, nie mogłaby dziś bez negatywnych konsekwencji pozostawać w tyle za handlem międzynarodowym”<sup>(4)</sup>.

2.7 Jeśli chodzi o zasoby finansowe, Komitet przypomina treść swojej niedawnej opinii w sprawie wniosku dotyczącego programu działania dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (**FISCUS**)<sup>(5)</sup>. Wdrożenie tego programu powinno jednak stanowić – jak EKES już wielokrotnie sugerował<sup>(6)</sup> – jedynie początek działań w ramach ustrukturyzowanej współpracy między wszystkimi agencjami, krajowymi i unijnymi, zaangażowanymi w walkę z oszustwami i przestępczością finansową: praniem brudnych pieniędzy, przestępczością zorganizowaną, terroryzmem, przemytem itp.

2.8 Ponadto EKES uznaje, że ponieważ w ostatnich latach rozwinęto dwa programy – „**Cła 2013**” i „**Fiscalis 2013**” – podążając różnymi ścieżkami i że obecnie zbiegają się one w jeden program FISCUS, **należy zachować najważniejszy pozytywny aspekt programu tego typu, którym jest „znaczenie nadawane czynnikowi ludzkiemu”**:

— „Należy zadbać o to, by krajowe administracje celne i podatkowe były w wystarczającym stopniu przygotowane do stawienia czoła wyzwaniom kolejnej dekady.

— Sektory podatkowe i celne muszą zostać wyposażone w nowoczesny i wydajny system informatyczny. System ten powinien obejmować takie elementy, jak zmodernizowany kodeks celny.

— Komitet opowiada się za przeprowadzeniem bardziej szczegółowej oceny wpływu programu na budżety UE i państw członkowskich”<sup>(7)</sup>.

2.9 Modernizacja sektora celnego wymaga odpowiednich zasobów finansowych, dostosowanych do procedur i procesów związanych z czynnościami celnymi, zwłaszcza ze stworzeniem systemów elektronicznych i edukacją zasobów ludzkich zatrudnionych w tej dziedzinie.

<sup>(2)</sup> Zob. Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 47.

<sup>(3)</sup> Zob. Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 22.

<sup>(4)</sup> Zob. Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78.

<sup>(5)</sup> Zob. Dz.U. C 143 z 22.05.2012, s. 48.

<sup>(6)</sup> Zob. opinie EKES-u: w sprawie zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73; pt. „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61; w sprawie uchylania się od płacenia podatków związanego z importem, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112; w sprawie odzyskiwania wiarygodności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń oraz współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120.

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 5, tamże.

<sup>(1)</sup> Zob. Dz.U. L 145 z 4.6.2008, s. 1.

2.10 Cele strategiczne nowego wniosku dotyczącego rozporządzenia pozostają takie same jak w rozporządzeniu (WE) nr 450/2008 będącym przedmiotem przekształcenia, są to więc cele spójne z aktualną polityką w zakresie handlu towarami wprowadzanymi do Unii Europejskiej lub ją opuszczającymi: w sprawie tych celów Komitet miał już możliwość wyrażenia swojej opinii<sup>(8)</sup>.

2.11 W rezolucji z dnia 1 grudnia 2011 r. Parlament Europejski wypowiedział się na temat modernizacji służby celnej<sup>(9)</sup> i poruszył kwestie: strategii celnej, instrumentów zapewniających konkurencyjność i sprawne zarządzanie ryzykiem; zasady „jednego okienka”; harmonizacji systemów kontroli i sankcji; uproszczenia procedur; interesów finansowych i praw własności intelektualnej oraz zacieśnienia współpracy.

2.12 Ze swojej strony Komisja w sprawozdaniu w sprawie postępów we wdrażaniu strategii dotyczącej rozwoju unii celnej<sup>(10)</sup> podkreśliła potrzebę:

- przyjęcia szerszego strategicznego podejścia do współpracy z pozostałymi organami i międzynarodowymi partnerami w dziedzinie bezpieczeństwa, zdrowia, ochrony i środowiska;
- usprawniania i aktualizowania procesu zarządzania, zarówno na poziomie struktur, jak i metod pracy, w szczególności poprzez dążenie do stosowania bardziej pragmatycznego podejścia w ramach procesów unii celnej;
- dzielenia się potencjałem i zdolnościami przez państwa członkowskie oraz przez państwa członkowskie i Komisję w celu zwiększenia skuteczności i jednolitości oraz osiągnięcia korzyści skali w ramach planowanego programu FISCUS;
- określenia podstawy dla pomiaru oraz przeprowadzania oceny wydajności (wyniki oraz rezultaty) w celu zapewnienia osiągnięcia zamierzonych celów przez unię celną lub w celu identyfikacji opóźnień lub luk.

2.13 Ze swojej strony Rada w rezolucji z dnia 13 grudnia 2011 r.<sup>(11)</sup> postanowiła określić strategię dla przyszłej współpracy, z myślą o określeniu środków, które należy przyjąć, by dalej zacieśniać współpracę celną i współpracę z innymi organami, wzmocnić rolę organów celnych jako naczelnego organu kontrolującego przepływ towarów w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, z uwagi na osiągnięcie bardziej efektywnej ochrony obywateli Unii.

### 3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Komisja proponuje zastąpienie rozporządzenia (WE) nr 450/2008 (zmodernizowany kodeks celny) rozporządzeniem przekształconym, za pomocą którego m.in.:

- dostosuje się tekst do Traktatu z Lizbony;

<sup>(8)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(9)</sup> Zob. rezolucja PE z 1.12.2011 (2011/2083/INI).

<sup>(10)</sup> Zob. COM(2011) 922 z dnia 20 grudnia 2011 r.

<sup>(11)</sup> Zob. Dz.U. C 5 z 7.1.2012, s. 1.

- dostosuje się tekst do aspektów praktycznych i zmian w zakresie przepisów celnych oraz przepisów dotyczących innych sektorów związanych z przepływem towarów między Unią Europejską a państwami trzecimi;

- określi się termin wystarczający, by rozwinąć systemy informatyczne niezbędne do funkcjonowania kodeksu.

3.2 W przekształconej wersji rozporządzenia (WE) nr 450/2008 przewiduje się lepsze dostosowanie przepisów do praktyk handlowych dzięki optymalnej strukturze i właściwemu harmonogramowi rozwoju systemu informatycznego, a jednocześnie zachowanie wszystkich zalet rozporządzenia będącego przedmiotem wniosku dotyczącego przekształcenia, tj. uproszczenia procedur administracyjnych dla organów publicznych (unijnych lub krajowych) oraz prywatnych.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet pozytywnie ocenia przyjęcie przez Komisję Europejską wniosku dotyczącego rozporządzenia stanowiącego przekształcenie rozporządzenia (WE) nr 450/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiającego wspólnotowy zmodernizowany kodeks celny.

4.2 Choć Komitet pozytywnie odnosi się do nowego wniosku, jest zdania, że należy zapewnić:

- jednoznaczne terminy na wdrożenie przepisów wykonawczych, aby uniknąć powtórnych przekształceń i odroczeń;
- jednolitą interpretację przepisów celnych Unii Europejskiej, która powinna działać jako jednolita rama administracja na rzecz wprowadzenia **jednolitego europejskiego organu celnego**;
- te same poziomy kontroli i jednolite traktowanie przedsiębiorców w dowolnym miejscu obszaru celnego UE, z zastosowaniem ujednoliconych pakietów kontrolnych, udoskonaleniem trybu funkcjonowania „jednego okienka” i ułatwieniem dostępu do statusu upoważnionego przedsiębiorcy;
- szczegółowe informacje dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, aby zapewnić jednolite i spójne stosowanie nowych przepisów i procedur informatycznych, zgodnie ze wspólnymi normami prowadzącymi do pełnej interoperacyjności;
- wysokiej jakości szkolenia dla pracowników celnych i przedsiębiorców, z wykorzystaniem platform i standardów europejskich w celu podniesienia poziomu profesjonalizmu i odpowiedzialności, poprzez odpowiednie monitorowanie, na podstawie europejskich parametrów jakości;
- odpowiednie krajowe lub unijne zasoby finansowe poprzez uruchomienie odpowiednich programów, np. **FISCUS**, **unijne programy kształcenia ustawicznego**, dotyczące m.in. szkoleń językowych i szkoleń w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, oraz **katedra Jeana Monneta**;

— dzielenie się potencjałem i zdolnościami przez państwa członkowskie oraz na szczeblu unijnym w celu stworzenia **europejskiej wyższej szkoły edukacji celnej**, aby móc podnieść prestiż sektora celnego.

4.3 Komitet jest zdania, że powyższe założenia mają szczególne znaczenie dla edukacji i wspólnych inicjatyw w zakresie informatyzacji mających na celu zapewnienie wysokiego standardu interoperacyjności systemów celnych oraz **jednolitego europejskiego korpusu celnego**, kwalifikacji oraz jednorodnych poziomów operacyjnych.

4.4 Znaczne inwestycje, które już zrealizowano w celu wprowadzenia interoperacyjnych informatycznych systemów celnych, nie wyeliminowały różnic dotyczących przepisów i wykorzystywania danych: należy wykorzystać terminy określone we wniosku Komisji, by przeprowadzić intensywniejszą harmonizację i urzeczywistnić „europejski korpus celny”, który będzie służył za podstawę do osiągnięcia celu popieranego przez Komitet, czyli utworzenia **jednolitego europejskiego organu celnego**.

4.4.1 Mając na uwadze wprowadzenie jednolitego stosowania rozporządzenia, EKES proponuje eksperymentalne utworzenie europejskiej zadaniowej grupy szybkiego reagowania, która będzie wspierała realizację istotnych i uciążliwych zadań urzędów celnych, głównie na granicach zewnętrznych.

4.5 EKES raz jeszcze podkreśla, że „wspólnotowe zarządzanie administracją celną powinno być jednym z długoterminowych celów Unii. Jego zalety to prostota, niezawodność i oszczędność, jak również możliwość powiązania z systemami innych państw UE oraz krajów trzecich” <sup>(12)</sup>.

4.6 Komitet podkreśla konieczność dysponowania aktualnymi wytycznymi dotyczącymi kontroli przewożonych towarów, bezpieczeństwa produktów i publicznym bankiem danych na temat towarów niebezpiecznych, które przechwycono w urzędach celnych.

4.7 Komisja powinna ponadto uwzględnić uwagi EKES-u przedstawione w jego opinii z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie horyzontalnych ram prawnych <sup>(13)</sup>, dotyczące konieczności usprawnienia koordynacji i wzmocnienia działań w zakresie nadzoru rynkowego.

4.8 Jeśli chodzi o ochronę prawną na rynku UE, przepisy powinny przekształcać się w nowe systemy umożliwiające ustalenie pochodzenia i zapewniające identyfikowalność produktów w celu skuteczniejszego informowania konsumentów i wzmocnienia działań zapobiegających nieprawidłowościom i oszustwom w sektorze celnym.

Bruksela, 23 maja 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 318 z 13.9.2006, s. 47.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.